

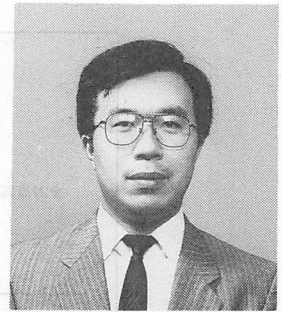
■ 論 説 ■

環境と開発に関する国連会議を終えて

After UN Conference on Environment and Development

小 川 芳 樹*

Yoshiki Ogawa



1. はじめに

1992年6月3日から約2週間にわたって、ブラジルのリオデジャネイロで地球サミット（通称；正式名「環境と開発に関する国連会議」；UNCED）が開催された。この会議は、1972年にストックホルムで開催された「人間と環境に関する国連会議」の20周年を記念するものでもあった。

1980年代後半から広く重視されるようになった地球環境問題は、人口の急増をベースにした“貧困”や拡大再生産をベースにした“欧米型文明の行き過ぎ”が地球の環境容量を侵すようになってきた点に問題の本質がある。このような問題意識を踏まえて開催された地球サミットでは、当然ながら“環境”と“開発”の調和点をどこに求めるかという点に議論が集中した。地球環境保全のためのグローバル・パートナーシップを構築することが地球サミットの大きな狙いであった。

2. 地球サミットの合意内容と評価

(1) 主要な問題に対する立場の違い

地球サミットの前に4回にわたってUNCEDの準備会合が開催された。準備会合の段階から参加国の間で立場が大きく食い違っていることが表面化した。大きく分けると、地球環境保全を主張する先進国と開発の権利を主張する途上国の対立で、いわゆる南北問題という先進国と途上国の古典的な対立が、最後まで地球サミットの主要部分を占めたといえる。

先進国は“共通だが差のある責任”を途上国と分担すべきであると主張し、地球環境保全や自然保護の必要性を強く訴えたが、途上国は現在の地球環境の悪化は先進国がもたらしたもの（先進国責任論）で、自国の経済成長を優先して開発の権利に足かせをはめられることには極力反対であるという立場を取った。

資金援助や技術協力に関しても、先進国は世界銀行の地球環境ファシリティー（GEF）など既存基金の活用と知的所有権の保護下での商業ベースの技術移転を主張したが、途上国は新たな基金の設立と先進国責任論の立場から技術の無償移転を要求した。

途上国の中には、身近な環境問題を中心にして環境問題の重要性を認識する国々が増えてきているが、経済開発優先から環境保全対策を自ら率先して実施する立場に転換するまでにはまだ時間がかかりそうである。

(2) 地球サミットで採択された条約

地球サミットでは、これらの立場の違いを乗り越え、図-1に示す「リオ宣言」、「アジェンダ21」、「気候変動枠組み条約」、「生物学的多様性条約」、「森林原則に関する声明」という5つの文書が署名調印された。

「リオ宣言」は、今後の環境・開発問題に対処するため、新たな国際協調（グローバル・パートナーシップ）の重要性、人類と自然との共生や相互依存の認識など全27原則からなる“理念”を唱った。「リオ宣言」の“理念”に対する具体的な行動計画が「アジェンダ21」である。図-1に示すように、実に多様な行動を実施することの重要性が指摘された。“途上国の貧困をどうするか？”という問題に大きな力点が置かれた。

地球の気候変動を扱った「気候変動枠組み条約」は次節で言及する。生物の多様性と種の保存の重要性を扱った「生物学的多様性条約」では、知的所有権の保護などの問題で米国が署名に応じなかった。「森林原則に関する声明」は、途上国が“開発の権利”を強く主張して条約から原則声明にトーンダウンした。「砂漠化防止条約」は、交渉会議の設置要求がなされた。

(3) 行動計画実施のための資金問題

アジェンダ21の行動計画を実施していくには先進国から途上国への大きな資金支援が必要である。この資金調達問題が、地球サミットの中で最大の課題であったといっても過言ではない。今後の具体的な対応の中でも重要な位置付けを占めることになると考えられる。

* 財団法人エネルギー経済研究所 特別プロジェクト研究室室長
〒105 東京都港区虎ノ門1-18-1 第10森ビル10F

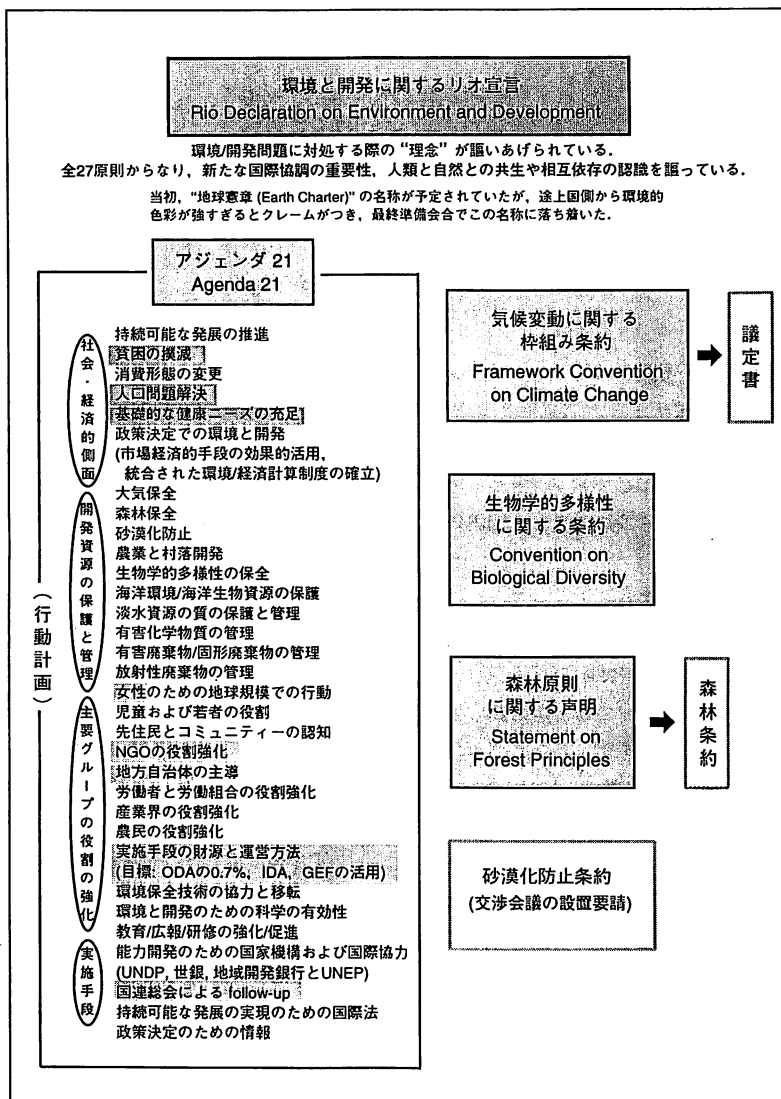


図-1 国連環境と開発会議で採択された宣言・条約の内容

地球サミットでは、途上国の主張した新たな基金の設立は実現せず、世銀のGEFや第2世銀(IDA)の拡充、あるいは債務の削減などを当面実施することになった。会議事務局が試算した必要資金(総計年間約6,000億ドル、先進国からの支援年間約1,250億ドル)も、単なる指標にとどまった。先進国の支援では、政府開発援助(ODA)の対GNP比0.7%をできるだけ早期に実現すべきであることが記載された。

地球サミットでは、資金支援の問題を踏まえて、各国が個別に資金拠出の表明を行った。わが国は1997年までの5年間で総額70-77億ドルの資金拠出を表明し、国際的に高い評価を受けた。ECも期間を明示してい

ないが、22億ドルの資金拠出を表明した。米国は、さし当たり1992年に森林保全のために1.5億ドルの拠出を表明した。各国がどのような手段で資金財源を確保するかが今後の重要な論点の1つになるとみられる。

(4) 今後のスケジュールと全体評価

アジェンダ21に関しては、まず1992年12月の次回国連総会で資金協力のコミットメントに関する検討が行われる。これは、先進国と途上国の意見対立が激しく合意に到ることができなかった問題のフォローアップである。生物学的多様性条約は条約発行後1年以内に第1回の締約国会議を開催することになっている。

さらに5年後の1997年までに今回の地球サミットと

ほぼ同規模の特別国連総会を開催して、アジェンダ21を全体的に見直し、それまでに実施できた行動計画の内容をレビューする。20年前のストックホルムの「人間と環境に関する国連会議」と大きく異なる点は、フォローアップのメカニズムが組み込まれたことである。

地球サミットは、先進国間、先進国と途上国間で意見対立が生じ、“合意できないことを合意”と皮肉られるほど、内容は当初目指したものから後退した。しかし、160ヶ国という多数の国々が地球環境保全に向けたグローバル・パートナーシップの枠組みを作り上げた点は高く評価される。“環境”と“開発”の間の強い相互関係が認識され、貧困の撲滅が今後避けて通れない課題として重みを増すことになったといえる。

3. 気候変動枠組み条約の締結と評価

(1) 温暖化問題に対する立場の違い

地球温暖化問題は、今回の地球サミットの中でも大きな柱の1つであった。この問題は、経済成長と密接にリンクするエネルギー消費と深い係わりを持つため、各国の利害調整が最も難しい問題であった。

先進国の中で最も積極的なEC・北欧諸国は先進国全体でのCO₂排出目標の設定を主張したが、経済成長への影響を憂慮する米国は特定の目標設定に反対すると共にその他の温室効果ガスを含めたコンプリヘンシブ・アプローチを主張した。日本は、地球温暖化防止行動計画に基づく自国の目標を掲げた。他方、途上国は、温暖化問題は先進国の責任であり、経済成長を優先せざるを得ないという立場を主張した。

目標設定に関する先進国間の対立が条約交渉の最後まで続いたが、米国の主張が妥協許さぬ強烈なもので、また米国が調印しない条約は全く意味をなさないことから、最終的には米国の主張がほぼ通る形で決着した。

(2) 気候変動枠組み条約の内容

気候変動枠組み条約は、図-2に示すように、温室効果ガスの排出量ではなく、“濃度”を安定化させることを究極の目標とした。そのための原則として、特別な状況への配慮は払うものの、先進国と途上国は“共通だが差のある責任”に基づいて予防的な対策を実施して気候の保護にあたることが合意された。

条約で義務付けられた具体的なコミットメントは、「温室効果ガスの排出量を1990年代末までに従前のレベルに回帰させることが、長期的排出傾向を修正することに寄与するという認識を持って、各国は温室効果ガス排出抑制のための“政策・対応措置を策定”する」

という内容である。“政策・対応措置の策定”が具体的なコミットメントであって、温室効果ガスの安定化を達成することは義務付けられていない。

条約のコミットメントの条項では、1990年代末までに“従前のレベル”に回帰させるというきわめて曖昧な表現が取られた。各国の共通の義務となるコミットメントの条項で、1990年水準といった具体的な目標を設定されることを米国が拒否した結果である。

他方で、各国が政策・対応措置の策定を通報する条項では“1990年水準を目指して”という言葉が登場する。この条項は、各国が独自の目標を通報する条項なので、ここに目標水準が現れることは差し支えないというのが米国の判断で、逆に言えば、共通目標の設定を強く主張してきたECの立場を配慮したといえる。

OECD諸国と旧ソ連・東欧の移行期経済諸国は、上述の認識に基づく政策・対応措置を策定し、その内容をプレッジしかつレビューしなければならない。また、OECD諸国は途上国への資金および技術支援を実施することが責務とされている。

途上国の場合は、結局は先進国からの支援の大きさに依存するであろうが、温室効果ガスの吸収・排出の目録を作成し、各国の独自の目標の下で国家計画を策定して報告することが要求されている。

(3) 条約実施のスケジュールと制度

155カ国の署名が得られた気候変動枠組み条約の今後の流れは、図-2に示すように、まず署名国の中で50カ国の批准が必要である。50カ国の批准があってから90日後に条約は発効する。条約発効から6ヵ月以内に先進国および移行期経済諸国は自国の政策・対応措置を策定して条約の事務局に報告しなければならない。

条約の発効から1年以内には第1回の締約国会議が開催される。第1回締約国会議で、各国は策定した政策対応措置をレビューしなければならないが、わずか6ヵ月しかないことを考えると、実施した政策対応措置の評価は事実上不可能である。この会議が各国の政策・対応措置の公式なプレッジの場になると考えられる。また、この会議で先進国は資金メカニズムの具体的な取り決めを行う予定である。

その後1998年末までに第2回の締約国会議を開催しなければならないことになっている。この会議では、各国がそれまでにプレッジして実施した政策・対応措置に関する妥当性の評価を含むレビューが行われる。以後は、毎年締約国会議を開き、政策・対応措置のレビューが行われる。また、第1回締約国会議から4年

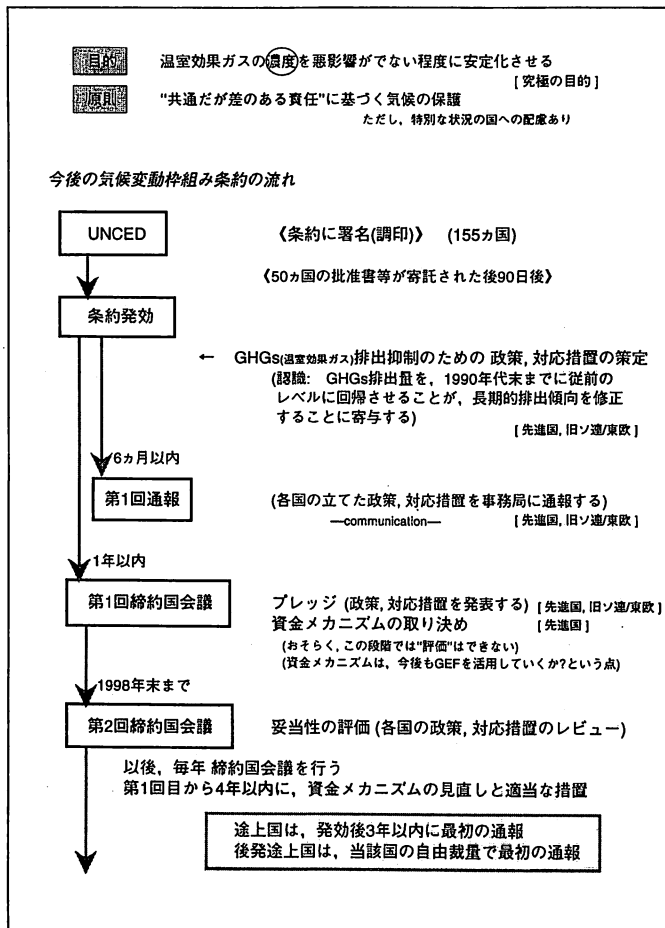


図-2 気候変動枠組み条約の内容とスケジュール

後には資金メカニズムの見直しが予定されている。

なお、途上国は、条約の発効後3年以内に国家計画に関する最初の通報を行えばよい。中でも、特別な配慮を払う後発途上国に関しては、当該国の自由裁量で最初の通報を行えばよい。途上国に関しては、ある意味で非常に緩い制約になっているとみざるを得ないが、現時点では条約の枠組みの中に参加することが重要である。第1回締約国会議で資金メカニズムが策定される過程でいずれにしても制約が加えられるとみられる。

(4) 気候変動枠組み条約締結の評価

気候変動枠組み条約の交渉でも、先進国間、先進国と途上国間という深刻な意見対立があったが、CO₂の3大排出国である米国、旧ソ連、中国を含む155ヶ国というほぼ世界全体を巻き込んだ条約の署名に到達できた点ははきわめて高く評価できる。

具体的な安定化目標を盛り込めず「1990年代末までに従前のレベルに回帰することが重要」という曖昧な

表現にとどまり、具体的な抑制手段の議論に入れなかったことは、デモンストレーションに積極的なE.C・北欧諸国に取って不満足な結果であったと推測される。

しかしながら、現在の科学的な不確実性の下でごく普通の人々の素朴な疑問に確度ある答えを与えるには限界があることを考慮すると、悪役に徹した米国の取り組み姿勢が長期的には実効の上がる妥当な方向性を示していよう。今後50～100年という息の長い対策と取り組まねばならないことを考えると拙速は禁物で、自然体の妥当な線での条約締結ができたと評価される。

4. おわりに

気候変動枠組み条約の締結と地球サミットが終わって、当面で大きな対応が必要とされるのは、わが国がどのような内容で政策・対応をブレッヂするかということ、わが国がどのような方法で途上国支援のための財源確保を行うかという点である。

表1 西欧で導入あるいは検討されている環境税（炭素税）の特徴

	課税目的	税率・規模	課税対象	税収の使途	免税・軽減
フィンランド (90年1月より)	・課税改革による間接税強化 ・環境損失税の一部	・6.4 \$ / t-C ・3 億FIM (税収の約0.2%)	・輸送用燃料以外の化石燃料	・一般財源	
オランダ (90年2月より)	・環境対策の財源確保 ・燃料税（環境税）の一部	・2 \$ / t-C ・1.5 億Dfl (税収の約0.1%)	・全化石燃料	・環境対策に充当	
スウェーデン (91年1月より)	・税制改革による間接税強化 ・価格上昇による省エネ促進	・152 \$ / t-C ・112 億SKr (税収の約2.5%)	・全化石燃料 ・ビート、メタノール免税	・一般財源 ・税収中立 (エネ税、所得税減税)	・電力産業免税 ・エネ多消費産業に軽減措置
ノルウェー (91年1月より)	・税制改革による間接税強化 ・価格上昇による省エネ促進	・128 \$ / t-C (ガソリン)、58 \$ / t-C (鉱油)、158 \$ / t-C (天然ガス) ・20-25 億Nkr (税収の約1%)	・ガソリン、鉱油（暖房油、軽油、重油） ・沖合天然ガス	・一般財源 ・税収中立 (税制改革全体) ・車両交通対策に充当	・内航船、漁船用バンカー油免税
デンマーク (92年5月より)	・エネルギー計画の財源確保 ・価格上昇による省エネ促進	・57 \$ / t-C ・8-18 億DKr (税収の約0.3-0.6%)	・鉱油（軽油、燃料油、タール、軽質油） ・石炭、電力、LPG	・エネルギー計画財源に充当 ・一般財源 ・ビール、ワイン関税引下げ	・ガソリン（天然ガス？）は課税対象外 ・産業に50%の還付措置 ・産業に助成金
スイス (検討中)	・税制改革による間接税強化 ・価格上昇による省エネ促進	・輸送用燃料 208 \$ / t-C ・燃焼用燃料 89 \$ / t-C ・約20 億Sfr (税収の約7%)	・全化石燃料	・1/3 特定源国際支援、省エネ対策 ・2/3 一般財源所得税減税か個人への還付	・産業のエネ支出に応じた軽減措置を検討
EC (検討中)	・価格上昇による省エネ促進	・42 \$ / t-C (50%の炭素税部分) ・50%のエネルギー税部分有 ・1993年から段階的に課税	・炭素税は化石燃料のみ ・エネルギー税は原子力、水力も ・バイオ免税	・一般財源 ・税収中立（所得税などで減税）	・産業のエネ支出に応じた軽減措置を検討

* いずれの国でも、原料用の化石燃料消費、輸出品、国際輸送用のバンカー油、航空燃料費は免税扱いである。

FIM: フィンランド・マルッカ, Dfl: オランダ・ギルダー, SKr: スウェーデン・クロネ, Nkr: ノルウェー・クロネ, DKr: デンマーク・クロネ, Sfr: スイス・フラン

前者については、1990年10月の地球温暖化防止行動計画をブレッジする方向が予想されるが、計画策定の基礎となった1988年と1990年の2年間でもエネルギー需給に大きな離れがあること、欧米とわが国の間で考え方に異なる点があることなどを考慮すると、じっくりと考え直すことも“急がば廻れ”に通じる1つのオプションである。

後者については、途上国支援の財源確保と環境税（炭素税）の導入が結びついて激しい議論の展開が予想される。西欧諸国の環境税の導入は、表1に示すよ

うに、あくまで国内対策を狙ったもので、途上国支援の財源確保ではない。これまで外されてきた環境コストをエネルギー価格に内部化する必要があるが、長期的に歪みのない制度の慎重な検討が重要である。

最後に、地球サミットまで世界全体で米国に悪役を押しつけてきたが、地球温暖化問題の科学的な解明や長期的な対策の抜本的な基礎研究に実際に力を注いでいるのは米国であることを我々はもう一度じっくりと見直してみることが必要であろう。